XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA

TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO

JOSE LUIS BOLZAN DE MORAIS

LEONARDO DA ROCHA DE SOUZA

KARINE SALGADO

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

T314

Teoria e filosofia do Estado [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFMG/ FUMEC/Dom Helder Câmara;
coordenadores: Jose Luis Bolzan De Morais, Leonardo da Rocha de Souza, Karine Salgado – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-134-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Teoria do Estado. 3. Filosofia do Estado. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG). CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO

Apresentação

CONPEDI 2015-MG

TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO

PREFÁCIO

Os livros que abordam Teoria e Filosofia do Estado têm o grande desafio de enfrentar questões teóricas, relacioná-las a questões práticas e realizar propostas de avanços ou de soluções para os problemas enfrentados. Tudo isso nem sempre atingido. O livro que organizamos a partir dos trabalhos selecionados e apresentados no GT CONPEDI Teoria e Filosofia do Estado -, e ora apresentamos, pretende dar conta de tudo isso.

Dos textos apresentados, percebemos uma grande preocupação nas discussões sobre os tipos de Estado. Nessa temática, um dos textos deste livro trata do Estado de Bem-Estar Social, com uma análise das suas origens até os dias atuais. Outros cinco textos abordam o Estado de Direito, relacionando esse tema à esfera pública, à soberania e à pós-modernidade, além de analisar sua evolução histórica e as relações de poder presentes nesse projeto, sempre inacabado.

O livro também conta com trabalhos relacionados à soberania dos Estados e suas relações transnacionais. São textos que estudam: a relativização da soberania quando necessária para garantir a proteção ambiental, os desafios da nação na globalização, bem como os exércitos privados e os diplomatas independentes em uma realidade cosmopolita.

Outro bloco de artigos se preocupou com temas que envolvem a Constituição e a democracia. São propostas de reconstrução da teoria deliberativa, da relação entre democracia e Estado na América Latina, e entre democracia e crise, bem como sobre os fundamentos da representação política. Além desses temas, dois trabalhos abordaram o novo constitucionalismo na América Latina, um deles envolvendo o surgimento do Estado Plurinacional e outro estudando a busca pela libertação da diversidade.

Três outros trabalhos apresentaram temas relacionados à federação, um deles mais teórico, voltado à jurisdição constitucional, e dois abordando a autonomia e as atribuições dos Municípios no modelo federativo brasileiro.

Por fim, tivemos textos com temas mais diversificados, tratando de: separação de poderes e função judiciária, natureza humana e origens do Estado, direito de resistência, servidão voluntária e a questão das massas, concepções de justiça, humanismo e segurança jurídica.

Percebemos, assim, com os trabalhos constantes neste livro, a riqueza de temas e de abordagens que podem ser feitas quando se estuda a Teoria e a Filosofia do Estado. Aqui se apresentam as grandes dificuldades e os imensos desafios para aqueles que se dedicam a (re) pensar as circunstâncias que envolvem as instituições político-jurídicas, em particular na sua expressão moderna, projetando-as para o futuro. Um futuro incerto que nos leva a termos presente a necessidade de revisitar o conhecimento jurídico para que possamos dar conta dos dilemas que incidem nas experiências da modernidade.

Uma boa leitura a todos!

Prof. Dr. José Luis Bolzan de Morais - UNISINOS

Prof.ª Dra. Karine Salgado - UFMG

Prof. Dr. Leonardo da Rocha de Souza - UCS

DEMOCRACIA E ESTADO NA AMÉRICA LATINA: AS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO SOB A ÓTICA DE HANS KELSEN E O ESTADO PLURINACIONAL

DEMOCRACY AND STATE IN LATIN AMERICA: THE FORMS OF STATE ORGANIZATION FROM THE PERSPECTIVE OF HANS KELSEN AND THE PLURINATIONAL STATE

Fernando Horta Tavares
Larissa Maria Da Trindade

Resumo

Este artigo tem como objetivo tratar de dois conceitos de extrema importância dentro do cenário jurídico e político global: Democracia e Estado. No entanto, não pretende em momento algum o exaurimento dos temas em questão. Muito pelo contrário, a abordagem a ser feita faz um recorte teórico e pretende trabalhar tão somente com essas concepções a partir das formas de organização do Estado à ótica de Hans Kelsen, conjuntamente com os desdobramentos atuais e surgimento de uma nova concepção democrática de Estado, que é o Estado Plurinacional. Como o Estado Plurinacional é uma nova modalidade de concepção de Estado buscou-se ainda demonstrar a concretude de sua existência com a tentativa de sua implantação em países como a Bolívia e o Equador, o que revela a América Latina como precursora dessa nova concepção de Estado democrático.

Palavras-chave: Democracia, Estado, Cidadania, Plurinacionalidade, América latina

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to address two very important concepts within the legal setting and overall policy: Democracy and State. However, aims not at any time the depletion of the issues involved. On the contrary, the approach to be taken is a theoretical cut and want to work solely with these concepts from the forms of state organization the perspective of Hans Kelsen, together with the current developments and the emergence of a new democratic concept of the state, which is the Plurinational State. As the Plurinational State is a new kind of State of design still looked up to demonstrate the concreteness of its existence with the attempt of its implementation in countries such as Bolivia and Ecuador, which shows Latin America as a precursor of this new conception of the State democratic.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democracy, State, Citizenship, Plurinationality, Latin america

1 INTRODUÇÃO

Democracia e Estado são temas de extrema importância dentro do cenário jurídico e político global. Representam questões basilares e estruturais e por isso jamais deixam de estar em foco nos debates e pesquisas acadêmicas. Ter a pretensão de exaurir todas as nuances que envolvem as duas temáticas seria de fato a assunção de uma tarefa irresponsável.

Sendo assim, pretende-se a realização de um corte teórico para abordagem dos temas no contexto atual da América Latina traçando uma linha 'evolutiva' que aborda as formas de organização do Estado e algumas concepções acerca do Estado, ainda no que se refere à doutrina tradicional, para mais adiante demonstrar como muitas dessas concepções tradicionais já não mais se encaixam perfeitamente às realidades atuais, principalmente no que se refere à implantação de um Estado Plurinacional.

A doutrina tradicional elenca três como os elementos do Estado. Seriam eles: território(delimitado), povo e poder.

No entanto essa concepção já não mais estaria correta, desde sua origem, pois a unidade territorial é uma unidade jurídica e não geográfica ou natural, sendo que o território do Estado é a esfera territorial de validade da ordem jurídica chamada Estado.

O território, primeiro elemento do Estado não deve ser uma porção definida da superfície da terra, um plano, mas sim um espaço de três dimensões que pertence juridicamente ao Estado até onde se estende o seu poder coercitivo, ou seja, a eficácia da ordem jurídica nacional (KELSEN, 2000).

Sobre o território, Kelsen discorre com propriedade: "A limitação da esfera da ordem coercitiva chamada Estado a um território definido significa que as medidas coercitivas, as sanções, tem de ser instituídas apenas para esse território e executadas apenas dentro dele" (KELSEN, 2000, p.300).

O povo seria o segundo elemento do Estado e constitui unidade jurídica, formada pelo conjunto de seres humanos que residem dentro de determinado Estado. Os atos coercitivos só podem ser executados contra indivíduos que estão dentro do seu território:

> O Direito Internacional determina que o ato coercitivo estipulado pela ordem jurídica nacional só pode ser dirigido a indivíduos que estejam dentro do território do Estado, ou seja, dentro do espaço que o Direito Internacional determina como sendo a esfera territorial da ordem jurídica. (KELSEN, 2000, p. 335)

Kelsen ainda afirma que o Estado deve garantir aos seus cidadãos de outros Estados, que estão dentro de seu território, um mínimo de direitos, e não impor certos deveres, sendo o procedimento contrário considerado violação ao direito do Estado ao qual pertençam os estrangeiros. (KELSEN, 2000)

O poder é o terceiro elemento do Estado. "A soberania é a característica definidora desse poder. O poder do Estado ao qual o povo está sujeito nada mais é que a validade e a eficácia da ordem jurídica, de cuja unidade resultam a unidade do território e a do povo" (KELSEN, 2000, p. 364). Além disso, o poder também pode ser entendido como as três funções do Estado: legislativo, executivo e judiciário.

Kelsen exemplifica a posição defendida por vários autores quanto aos elementos do Estado e suas origens: a visão da doutrina tradicional.

Entretanto, diante do cenário jurídico-político global é possível afirmar que as definições da doutrina clássica acerca do Estado e da própria democracia carecem de completude. Já não é mais possível definir o Estado somente a partir dos três elementos citados acima.

Muito pelo contrário, o multiculturalismo, a globalização, a existência de estruturas econômicas internacionais cada vez mais fortes e o desejo de garantir à todos, enquanto cidadãos, um Estado que respeite as pluralidades dos indivíduos sejam quais forem, não permite mais que a abordagem de temas como Estado e Democracia fique restrita à conceitos fixos e determinados.

Em determinado momento de sua obra, Kelsen faz uma indagação acerca da cidadania: "É requisito essencial da ordem jurídica nacional distinguir os indivíduos a ela sujeitos, os que são cidadãos daqueles que não são? A existência de um Estado depende da existência de indivíduos sujeitos à ordem jurídica, mas não da existência de cidadãos." (KELSEN, 2000, p. 345). E acaba por concluir que direitos e deveres inerentes à cidadania não seriam essenciais ao Estado, situação que não se coaduna com a realidade atual, como se verá no decorrer deste artigo.

A seguir, inicia-se com as formas de organização do Estado, ainda dentro das concepções tradicionais trabalhadas por Kelsen.

2 FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

Como demonstrado anteriormente, o Estado como o conhecemos, dentro da visão tradicional, pode ser definido por três elementos: povo, território e poder. Miranda, destaca que a existência do Estado constituiu-se numa espécie de 'sociedade política' e é resultado de uma sociedade complexa (MIRANDA, 2002) e ainda ressaltou:

> O aparecimento histórico do Estado considera os seguintes elementos: a sociedade humana e a organização política; situado no tempo e no espaço; transformação das organizações políticas e do Estado; complexidade da sociedade e diferenciação política; em toda sociedade humana pode surgir o Estado; relação entre: política, formas de civilização e formas jurídicas. (MIRANDA, 2002, p. 20)

Sendo assim, o Estado possui diversos processos de formação, entre os quais podemos destacar, formas pacíficas e violentas, desenvolvimento externo e interno, conquista, migração, aglutinação por laços de sangue ou econômicos. Também possui várias características como complexidade, institucionalização, coercibilidade e continuidade no tempo e no espaço. (MIRANDA, 2002)

Como bem destacou Miranda, "O Estado não se cristaliza numa fórmula acabada" (2002, p. 23) e por assim ser é possível visualizar os diversos tipos de Estados que surgiram no decorrer da história: oriental, grego, romano, medieval, moderno, absoluto, constitucional, democrático e suas múltiplas variáveis.

As formas de organização do Estado representam apenas uma das nuances, uma das variáveis da temática acerca dos estudos sobre o Estado. Sobre elas pretende-se discorrer no próximo tópico, com enfoque na concepção do doutrinador Hans Kelsen sobre o tema.

2.1 A concepção de Hans Kelsen

As formas de organização do Estado, quais sejam, centralização e descentralização – conceitos jurídicos – devem ser compreendidas como dois tipos de ordens jurídicas. De acordo com os estudos de Kelsen: "A diferença entre um Estado centralizado e um Estado descentralizado deve ser uma diferença nas suas ordens jurídicas" (KELSEN, 2000, p. 433).

Sendo assim, todos os problemas de centralização e descentralização são problemas referentes às esferas de validade das normas jurídicas e dos órgãos que as criam e aplicam. (KELSEN, 2000).

Para explicar essas formas de organização do Estado, em seu livro intitulado "Teoria Geral do Direito e do Estado", Kelsen trabalha com vários conceitos no intuito de clarificar o entendimento dos termos em questão e diferenciá-los. Neste tópico, pretende-se traçar uma breve análise dos conceitos estudados pelo referido autor.

Dentro do conceito estático de centralização e descentralização territorial, Kelsen trabalha com o conceito jurídico de divisão territorial. De acordo com esse conceito a 'ordem jurídica centralizada' diz respeito às normas válidas para todo o território pelo qual ela se estende, ou seja, são normas que possuem a mesma esfera territorial de validade. (KELSEN, 2000).

Já a ordem jurídica descentralizada possui algumas normas que serão válidas para o território inteiro (normas centrais) e algumas normas que serão válidas somente para diferentes partes do território (normas não-centrais ou locais), ou seja, possui esferas territoriais de validades diferentes, ao que ele denomina subdivisões territoriais. (KELSEN, 2000).

Nesse sentido, é possível pontuar algumas questões: (a) a descentralização permite a regulamentação da mesma matéria de modo diferente para diferentes regiões; (b) a ordem jurídica pode se diferenciar por questões geográficas, nacionais ou religiosas; e (c) quanto maior o território do Estado, e quanto maiores forem as suas condições sociais, mais visível ficará as subdivisões territoriais. (KELSEN, 2000).

Sendo assim, para o autor o fator de se possuir uma esfera territorial de validade diferente equivale à possuir uma mesma esfera material de validade, o que culmina na necessidade de regulamentar a mesma matéria de modos diferentes.

Em seguida, o autor ressalta a questão dos 'princípios de organização baseados em status territorial ou pessoal'.

A comunidade jurídica territorial pode ser dividida em outra base, que não a territorial. As normas de uma ordem jurídica, embora tenham todas a mesma esfera territorial de validade, tendem a diferir quanto às suas esferas pessoais de validade. Um exemplo que pode ser ressaltado é a matéria 'casamento' que pode ser regulamentada para o território interno de maneira diferente para determinados grupos. (KELSEN, 2000).

A diferenciação da esfera pessoal de validade da ordem jurídica é necessária quando os indivíduos pertencem à diferentes religiões e estão espalhados por todo o território do Estado. (KELSEN, 2000).

A descentralização, quando relacionado ao Princípio Territorial vincula-se às normas de uma ordem jurídica que são diferenciadas no que diz respeito à sua esfera territorial de validade. (KELSEN, 2000).

No entanto, centralização e descentralização podem ser totais e parciais. A centralização total pressupõe normas válidas para o território inteiro o que culminaria, consequentemente, na existência de uma descentralização de grau zero.

A descentralização total pressupõe normas válidas apenas para partes diferentes do território o que culminaria, ao avesso, na existência de uma centralização de grau zero. Quando não há centralização e descentralização totais, fala-se em centralização e descentralização parciais.

Ressalte-se que a norma fundamental deve ser válida para o território inteiro, caso das atuais Constituições em vigor, pois trata-se de uma ordem jurídica única, na qual a descentralização é tida como divisão territorial de uma comunidade jurídica.

Kelsen, ainda propõe critérios dos graus de centralização e descentralização. Segundo o autor, todas as normas gerais (Constituição) são normas centrais e as normas individuais são normas locais. (KELSEN, 2000).

A execução das normas pode ser centralizada ou descentralizada, total ou parcialmente, conforme tenham caráter central ou local. Essa execução depende do número de estágios de hierarquia da ordem jurídica aos quais se estende a centralização e a descentralização e ainda da importância das matérias regulamentadas por normas centrais ou locais. (KELSEN, 2000).

A norma pode atribuir consequências jurídicas apenas a fatos que ocorram dentro do território-parte e, simultaneamente, estipular que a consequência jurídica deverá ocorrer dentro do mesmo território-parte, o que fica denominado de método de restrição da esfera territorial de validade. (KELSEN, 2000).

Além do conceito estático de centralização e descentralização é possível destacar o conceito dinâmico.

O conceito dinâmico de centralização e descentralização está intimamente ligado aos métodos de criação e execução das normas. É necessário saber se as normas locais ou centrais são criadas e executadas pelos mesmos órgãos e como estes órgãos são criados. (KELSEN, 2000).

A existência de uma monarquia hereditária representa uma criação de órgãos centralizada. Já a existência de um presidente eleito pela nação inteira representa uma criação de órgãos descentralizada.

Kelsen (2000), no entanto, ressalta que o presidente apesar de representar uma criação de órgãos descentralizada é instituído de forma centralizada, ao contrário do Senado.

Sendo assim, a descentralização é tanto estática quanto dinâmica, se a ordem jurídica válida apenas para uma comunidade foi criada por órgãos eleitos simplesmente pelos membros dessa comunidade parcial, como ocorre no caso do Estado Federal, em que o estatuto válido para o Estado-membro é aprovado pela legislatura local eleita pelos seus cidadãos. (KELSEN, 2000).

Nesse caso, o Estado Federal adota o critério dinâmico de centralização e descentralização.

O autor ressalta que no conceito estático não há ligação entre as duas formas de organização e as duas formas de governo. Faz portanto, questão de destacá-las e vinculá-las.

A Democracia, dentro dessas concepções é vista como método descentralizado de criação das normas, já que em uma democracia, as normas jurídicas são criadas pela pluralidade dos indivíduos cujo comportamento elas regulamentam, e estes órgãos criadores de direito estão distribuídos pelo território inteiro para o qual é válida a ordem jurídica. (KELSEN, 2000).

A Autocracia é vista como método centralizado de criação de normas. Nesse caso, a ordem jurídica é criada por um único indivíduo (autocrata), diverso e independente da pluralidade dos indivíduos sujeitos à ordem. (KELSEN, 2000).

Na Autocracia a descentralização estática acarreta a descentralização dinâmica que é a transferência de poder do autocrata para seu representante e o consequente enfraquecimento do princípio autocrático.

A Democracia pode ser centralizada ou descentralizada. Mas a descentralização aproxima-se mais da ideia de democracia por meio do princípio da autodeterminação (conformidade máxima entre a vontade geral expressa na ordem jurídica e a vontade dos indivíduos sujeitos à ordem) que seria uma ordem jurídica criada pelos indivíduos por ela obrigados. (KELSEN, 2000).

Existem, no entanto, vários tipos de descentralização: a descentralização perfeita, a descentralização imperfeita, a descentralização administrativa, a descentralização por autonomia local e por províncias autônomas.

Na descentralização perfeita a criação das normas locais é definitiva, ou seja, não pode ser abolida por uma norma central e independente, o que significa dizer que

seus conteúdos não foram determinados de forma alguma por uma norma central. (KELSEN, 2000).

A descentralização imperfeita reflete uma lei que contém os princípios gerais, aos quais uma legislação local tem apenas de dar uma aplicação mais detalhada e a descentralização administrativa diz respeito à uma descentralização imperfeita no domínio do poder executivo. (KELSEN, 2000).

Já a descentralização por autonomia local é a combinação direta deliberada das ideias de descentralização e democracia. Os órgãos que criam normas locais são, nesse caso, eleitos por aqueles para quem essas normas são válidas. Um exemplo disso é a municipalidade e o prefeito que representam um autogoverno, local e descentralizado. (KELSEN, 2000).

No caso da descentralização por províncias autônomas, a descentralização está, em princípio, restrita à administração, mas aqui ela é estendida à legislação. Os órgãos das províncias autônomas são um corpo legislativo local, eleitos pelos cidadãos da província, e possivelmente, também um corpo administrativo local, eleito pela legislatura local ou diretamente pelo povo da província. (KELSEN, 2000).

Após traçar essa análise Kelsen trata da 'centralização de legislação' e da diferença que acredita existir entre o Estado Federal e o Estado Unitário, a Confederação Internacional de Estados e o Estado Federal, que de acordo com os estudos do referido autor, diferenciam-se por meio do grau de descentralização.

O Estado Federal possui um grau de descentralização compatível com uma comunidade jurídica constituída pelo Direito Nacional e incompatível com uma comunidade jurídica internacional constituída pelo Direito Internacional.

A ordem jurídica do Estado Federal corrobora normas centrais válidas para o seu território inteiro e normas locais válidas apenas para porções desse território (Estados-membros). A esfera material de validade da ordem jurídica (competência legislativa do Estado) está dividida entre uma autoridade central e várias autoridades locais. (KELSEN, 2000).

Há uma aproximação do Estado Federal com o Estado Unitário, quando há mais competência dos órgãos centrais e mais competência da federação, o que consequentemente gera uma menor competência dos órgãos locais e uma menor competência dos Estados componentes, culminando em um maior grau de centralização.

Por outro lado, as matérias sujeitas à legislação dos Estados componentes são mais numerosas e importantes do que às sujeitas à legislação das províncias autônomas, o que os diferencia. (KELSEN, 2000).

Para Kelsen (2000), o Estado Federal é uma comunidade jurídica total, enquanto a federação é uma comunidade jurídica central e os Estados componentes são várias comunidades jurídicas locais. Sendo assim, a Constituição da federação é simultaneamente, a constituição do Estado federal inteiro: "Constituição federal".

O Estado componente possui certa medida de autonomia constitucional limitada por princípios constitucionais da Constituição Federal. Dessa forma, modificações nas constituições dos Estados componentes podem ser efetuadas por estatutos dos próprios Estados componentes. (KELSEN, 2000).

O Estado Federal ainda diferencia-se do Estado Unitário pois as províncias não possuem autonomia constitucional. As suas constituições são prescritas pela constituição do Estado como um todo e podem ser modificadas apenas por meio de uma modificação nessa constituição. (KELSEN, 2000).

Além disso, no Estado Federal, o órgão criador de direito central compõe-se de duas casas: Câmara dos Deputados e Senado, justamente o que limita a centralização no Estado Federal. A existência do Senado garante que os Estados componentes tomem parte no processo central de legislação, o que equivale à um elemento de descentralização, neutralizado pelo princípio da maioria.

Um Estado Federal origina-se de um tratado internacional firmado por Estados independentes, que por serem inicialmente independentes são tratados pelo princípio da igualdade dos Estados. (KELSEN, 2000).

Após uma breve diferenciação entre Estado Federal e Estado Unitário, coloca-se em evidencia a Confederação de Estados, que é conceituada como uma "união de Estados puramente internacional, equivalente à uma comunidade organizada, como é o caso da Liga das Nações[1]. A constituição dessa comunidade é o conteúdo de um tratado internacional.

---

[1] "A Liga das Nações foi uma organização internacional criada em abril de 1919, quando a Conferência de Paz de Paris adotou seu pacto fundador, posteriormente inscrito em todos os tratados de paz. Ainda durante a Primeira Guerra Mundial, a idéia de criar um organismo destinado à preservação da paz e à resolução dos conflitos internacionais por meio da mediação e do arbitramento já havia sido defendida por alguns estadistas, especialmente o presidente dos Estados Unidos Woodrow Wilson. Contudo, a recusa do Congresso norte-americano em ratificar o Tratado de Versalhes acabou impedindo que os Estados Unidos se tornassem membro do novo organismo. A Liga possuía uma Secretaria Geral permanente, sediada em Genebra, e era composta de uma Assembléia Geral e um Conselho Executivo. A Assembléia Geral reunia, uma vez por ano, representantes de todos os países membros da organização, cada qual com direito a um

A constituição de uma confederação de Estados é uma ordem jurídica válida para o território de todos os Estados dessa comunidade internacional. Ela tem o caráter de uma ordem central e constitui uma comunidade parcial: a confederação. A confederação juntamente com os Estados-membros constituem uma comunidade jurídica total. (KELSEN, 2000)

Quanto à centralização de execução, o Estado Federal, possui *competência legislativa, judiciária e administrativa* dividida entre os Estados componentes. A frente da administração de cada Estado componente existe um governo desse Estado, a forma de governo pode ser monárquica ou republicana, o governo pode ser um órgão individual ou colegiado, a aprovação de resoluções ocorre por voto majoritário e o chefe de Estado é escolhido pelo povo ou pelo órgão legislativo. (KELSEN, 2000)

Já a Confederação de estados, também pode estabelecer um tribunal e um governo central, mas com competência apenas para resolver conflitos entre os Estados-membros. Apenas excepcionalmente pessoas privadas podem ser réus. O órgão governante central tem o caráter de um conselho, como existiu o Conselho da Liga das Nações. Nele não estão representados todos os Estados, ou pelo menos não do mesmo modo. Para as decisões desse órgão também prevalece a regra da unanimidade. (KELSEN, 2000)

Quanto à distribuição de competência, no Estado Federal, a política externa cabe exclusivamente à federação. Nesse caso, Exército, Marinha e Aeronáutica são órgãos da federação e não dos Estados componentes.

Já na Confederação de Estados a competência limita-se à resolução de disputas entre os Estados-membros e a defesa contra a agressão extrema. Não possui polícia, exército, marinha ou força aérea próprios. Os Estados-membros mantêm a posse irrestrita de todos os seus instrumentos de poder.

---

voto. Já o Conselho, principal órgão político e decisório, era composto de membros permanentes (Grã-Bretanha, França, Itália, Japão e, posteriormente, Alemanha e União Soviética) e não-permanentes, estes últimos escolhidos pela Assembléia Geral. Não possuindo forças armadas próprias, o poder de coerção da Liga das Nações baseava-se apenas em sanções econômicas e militares. Sua atuação foi bem-sucedida no arbitramento de disputas nos Bálcãs e na América Latina, na assistência econômica e na proteção a refugiados, na supervisão do sistema de mandatos coloniais e na administração de territórios livres como a cidade de Dantzig. Mas ela se revelou impotente para bloquear a invasão japonesa da Manchúria (1931), a agressão italiana à Etiópia (1935) e o ataque russo à Finlândia (1939). Em abril de 1946, o organismo se autodissolveu, transferindo as responsabilidades que ainda mantinha para a recém-criada Organização das Nações Unidas, a ONU." (FGV, 2014) Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/aeravargas1/anos20/centenariointdependencia/ligadasnacoes> Acesso em: dez 2014.

Quanto à cidadania, no Estado Federal ela é elemento característico do Estado federal mesmo que cada Estado componente também tenha sua cidadania de Estado. Cada indivíduo é cidadão de um determinado Estado, além de cidadão da federação. (KELSEN, 2000)

Na Confederação de Estados não existe cidadania da confederação. Os indivíduos são cidadãos apenas dos Estados-membros e pertencem juridicamente à comunidade internacional apenas de modo indireto, através de seus Estados. (KELSEN, 2000)

O Estado Federal constitui uma alfândega e uma unidade monetária únicas. A federação tem o direito de lançar e coletar impostos para custear as despesas com legislação, judiciário e administração. As leis federais obrigam e autorizam os indivíduos diretamente, sem mediação de normas locais. (KELSEN, 2000)

Na Confederação de estados os Estados-membros devem contribuir com contingente de tropas e somas fixas de dinheiro e podem abandonar a comunidade retirando-se da união. As normas centrais obrigam e autorizam diretamente apenas Estados. Nesse caso, os indivíduos são afetados indiretamente. (KELSEN, 2000)

Essa tendência rumo à centralização, à gradual transição do Estado federal rumo à um Estado unitário, é favorecida por outras circunstâncias que mostram uma tendência rumo ao controle da vida econômica pelo Estado, rumo ao desenvolvimento do capitalismo de Estado. A centralização no campo econômico, leva à centralização na política e ao consequente nivelamento no campo cultural.

A transformação de um estado unitário em um estado federal ou numa confederação de estados trata-se de um modo de descentralização.

Kelsen (2000) ainda trabalha com a ‘comunidade jurídica internacional’, em que ressalta não existir fronteira absoluta entre o Direito nacional e o Direito internacional. O Direito Nacional seria uma ordem jurídica relativamente centralizada, enquanto o Direito Internacional seria uma ordem jurídica mais descentralizada. Sendo assim, normas que possuem, quanto ao aspecto de sua criação, o caráter de Direito internacional, por terem sido estabelecidas por um tratado internacional, podem ter, no que diz respeito ao seu conteúdo, o caráter de Direito nacional, por estabelecerem uma organização relativamente centralizada.

A descentralização do Direito Internacional ocorreria de três formas: dinâmica, estática e centralização relativa ao Direito Internacional Particular. Na estática, as suas normas, obrigam e autorizam, via de regra, apenas pessoas jurídicas, a saber, os Estados.

Sendo assim, dentro da ordem jurídica universal, as normas locais são claramente mais importantes que as centrais. Na dinâmica, o Direito internacional geral não estabelece quaisquer órgãos especiais segundo o princípio de divisão de trabalho. Há a criação e a aplicação do direito à cargos dos Estados. (KELSEN, 2000)

Percebe-se que Kelsen realiza um estudo de fato aprofundado acerca das formas de organização do Estado, estudo este que apesar de pertencer à doutrina tradicional ainda é aplicado, com certos atenuantes, às concepções de Estado da atualidade.

É necessário, após a abordagem da temática das formas de organização de Estado, em que tratou-se essencialmente dos Estado Federal, Unitário e Confederação de Estados, destacar o Estudo da Plurinacionalidade e do objeto principal desse estudo: o Estado Plurinacional. Um modelo de Estado que protagoniza um salto cultural, político e jurídico quando comparado às modalidades de Estados conhecidas até o presente momento.

3 ESTUDO DA PLURINACIONALIDADE

Atualmente, o Estado Plurinacional passou a ser visto como uma alternativa para uma ordem nacional constitucional democrática. Sobre o assunto, discorre com propriedade o Professor José Luiz Quadros de Magalhães, em sua obra sobre a temática em questão:

> A América Latina vem sofrendo um processo de transformação social e democrática importante e surpreendente. Direitos historicamente negados às populações originárias agora são conquistados. Em meio a estes variados processos de transformação social, percebemos que cada país, diante de suas peculiaridades históricas, vem trilhando caminhos diferentes, mas nenhum abandonou o caminho institucional da democracia representativa, somando a esta uma forte democracia dialógica participativa. (MAGALHÃES, 2010, p.37)

Os povos indígenas após 500 anos reconquistam sua liberdade e dignidade. Segundo as considerações do mesmo autor, a formação do Estado Moderno na América Latina (Estados Nacionais) se deu de maneira diferente da Europa. Na América Latina, os Estados foram construídos para a parcela minoritária da população e milhões de povos originários, sejam eles indígenas ou imigrantes, foram excluídos de qualquer ideia de nacionalidade. Dessa forma, o direito não era para a maioria, mas sim para a elite minoritária. (MAGALHÃES, 2010)

São as Revoluções da Bolívia e do Equador que fundam um novo tipo de Estado nas Américas, o que viria a ser chamado de Estado Plurinacional. “O Estado

Plurinacional traz a ideia de uma democracia consensual, dialógica e participativa. Importante lembrar que essas práticas democráticas somam-se ao mecanismo de democracia representativa majoritária." (MAGALHÃES, 2010, p. 38)

O Estado Plurinacional pretende superar com as bases uniformizadoras e intolerantes do Estado nacional, romper com as bases teóricas e sociais do Estado nacional constitucional e democrático representativo – uniformizador de valores e logo, excludente, reconhecer a democracia participativa como base da democracia representativa e garantir a diversidade étnica e cultural dos grupos sociais.

Bolívia e Equador são países na América Latina pioneiros quanto à tentativa de implantação do modelo de Estado Plurinacional.

3.1 Casos concretos: Bolívia e Equador

Para exemplificar a criação de Estados Plurinacionais nada melhor do que trabalhar com dois casos concretos da atualidade: o caso da Bolívia e o caso do Equador.

No caso da Bolívia, a sua nova Constituição, datada de 2008, possui 80 dos 411 artigos a tratar da questão indígena. Por meio dela, os 36 povos originários passam a ter participação ampla e efetiva em todos os níveis de poder estatal e na economia. (MAGALHÃES, 2010)

A partir da nova Constituição (2008) várias outras mudanças ocorreram: passa a existir cota para parlamentares oriundos dos povos indígenas, propriedade exclusiva sobre os recursos florestais, direitos sobre a terra e recursos hídricos de suas comunidades, equivalência entre a justiça tradicional indígena e a justiça ordinária do país. (MAGALHÃES, 2010)

Além disso, ocorreu a descentralização das normas eleitorais: os representantes dos povos indígenas podem ser eleitos a partir das normas eleitorais das suas comunidades.

Há a previsão da criação de um Tribunal Constitucional Plurinacional que seria justamente a atuação de um sistema ordinário conjuntamente com um sistema indígena.

Ocorreu nova organização territorial com quatro níveis de autonomia, o primeiro, departamental, o que equivale aos estados-membros brasileiros e os outros três níveis, denominados de regional, municipal e indígena. (MAGALHÃES, 2010)

Inovando justamente no sentido de criar um nível de autonomia com enfoque para os povos originários. Cada uma dessas regiões será autônoma com eleições diretas de seus governantes e administração dos recursos econômicos.

Ressalte-se que a Bolívia transformou-se em um Estado Laico a partir da nova Constituição, transformação essa que já ocorreu no Brasil desde 1891.

Além do reconhecimento de várias formas de constituição da família, a atual constituição bolivariana é considerada um modelo de Constituição de uma nova ordem política, econômica e social internacional que promove o rompimento com a intolerância unificadora e violenta e estabelece bases para uma América Plural e um sistema plurijurídico. (MAGALHÃES, 2010).

A Constituição boliviana de 2008 tem origem na formação do Estado boliviano, tendo em vista a diversidade cultural de seus povos reprimidos do período colonial até a segunda metade do século XX. (MAGALHÃES, 2010).

Nesse sentido discorre Luiz Tapia: "Existe uma crise de correspondência entre o Estado boliviano, a configuração de seus poderes, o conteúdo de suas políticas, por um lado, e, por outro, o tipo de diversidade cultural entendida de maneira auto organizada...dos povos indígenas". (TAPIA *Apud* MAGALHÃES, 2010, p.105)

Essa crise de correspondência se desdobra em paradoxos de uma sociedade multicultural. Há, entre tantos outros fatores, a oposição entre a diversidade da população e o governo oriundo de um modelo único e as múltiplas matrizes culturais, em contraste com a rigidez e uniformização das instituições públicas estatais. (MAGALHÃES, 2010)

O Estado Plurinacional tem, portanto, um grande desafio. Necessita harmonizar a diversidade cultural em um contexto de organização estatal instituído.

De um lado estão as formas de organização territorial moderna (Estado unitário), o direito econômico (União Européia) e o direito internacional, os chamados uniformizadores, hegemônicos e europeus. Do outro está a existência de um sistema plurijurídico marcado pela diversidade, como ressalta Magalhães:

> Essa diversidade de sistemas jurídicos, de formas de organização econômica resulta de uma nova perspectiva democrática (a democracia consensual e uma justiça consensual – já vistos) e reforça a possibilidade de construção de espaços de convivências e diálogos de diversas formas de ver, sentir, compreender o mundo, de diversas epistemologias." (MAGALHÃES, 2010, p.106)

O Estado Plurinacional busca um direito mundial para além da modernidade europeia e uniformizadora.

O Equador também faz parte do mesmo processo de instituição de um novo tipo de Estado. Trata-se de um país inicialmente dominado por elites e oligarquias, cuja nova Constituição também data de 2008 e que procurou instituir as bases para a consolidação de uma sociedade multicultural, nas bases bolivarianas e com objetivos similares.

A nova Constituição promoveu a reformulação das tradicionais categorias legais e hermenêuticas e a incorporação dos povos indígenas e comunidades originárias ao projeto constitucional. Além da instituição de um sistema de foros de deliberação, democrático e multicultural denominado constitucionalismo plurinacional. (MAGALHÃES, 2010).

O Constitucionalismo Plurinacional necessita de um engajamento profundamente intercultural e do rompimento das bases do Estado-nação e do direito moderno.

Ele deve ser dialógico com abertura comunicativa e deliberativa, melhor entendimento do 'outro' – o diferente, concretizante com a busca de soluções específicas e consistentes para situações diferentes e complexas, garantista promovendo a defesa dos direitos fundamentais e deve superar a dicotomia tradicional/contemporâneo, afinal, não existe um modelo de Estado Plurinacional, mas sim, modelos de Estados Plurinacionais. (MAGALHÃES, 2010).

A plurinacionalidade é fundada na certeza de incompletude de cada cultura, iluminando um diálogo aberto e inclusivo, pautado pelo mútuo reconhecimento, o reconhecimento do valor inerente de cada cultura. Há uma necessidade de espaços permanentes de construção de consensos com base de uma vida política compartilhada em condições de igualdade. (MAGALHÃES, 2010).

A figura do 'Estado' passou por profundas transformações desde a crise financeira iniciada mundialmente em 2008. Indaga-se até que ponto as mudanças em curso há décadas afetam a estrutura institucional e organizacional do 'Estado moderno', o conjunto de instituições estáveis da modernidade ocidental. (SANTOS, 2010)

É possível observar a centralidade do Estado na economia e políticas públicas: sem comprometer à fidelidade à ortodoxia neoliberal internacional. Isso ocorre geralmente através de políticas de distribuição direta de renda, como educação para os seus filhos ou recursos para sistema de saúde, forte investimento na política de educação. (SANTOS, 2010)

O Estado competitivo se sobrepõe ao estado de bem-estar, porque as políticas sociais são vistas como uma questão técnica de redução da pobreza, em vez de princípio político de coesão social (um contrato social mais inclusivo). (SANTOS, 2010)

A lógica e avaliação da ação do Estado é definida por critérios de eficiência derivados das relações de gerencialismo e os cidadãos são convidados a atuar como consumidores de serviços públicos.

O foco especial na administração pública, o desempenho, o tamanho, a burocratização de serviços, a busca de parcerias público-privadas na produção de serviços antes prestados pelo Estado, a promiscuidade entre poder político e poder econômico, mudanças na estrutura política do Estado, com o aumento do poder executivo e da autonomia do Banco Central, demonstram que a figura de 'Estado' atual tenta trazer novos elementos sem deixar de lado os elos com os elementos tradicionais da origens da concepção de Estado.

Maneiras de promover a transparência, tais como o orçamento participativo, conselhos municipais de serviços, mas sempre em nível subnacional e alinhamento com projetos imperiais são outros fatores com compõem os atuais Estados da América Latina.

Acerca da reconstrução do Estado, a reconstrução do Estado colonial capitalista moderno e a refundação do Estado tem sete grandes dificuldades, conforme leciona Santos:

> (a) redefinir o Estado não significa eliminá-lo; (b) o Estado moderno está presente na sociedade para muito além de suas instituições; trata-se da luta por uma nova hegemonia; (c) a luta por uma nova hegemonia não se faz apenas com os povos historicamente excluídos; é preciso fazer alianças com outros grupos de poder e outras classes sociais; (d) para o reestabelecimento do Estado é necessário estabelecer um dialogo intercultural e promover políticas de reconhecimento; (e) a reestruturação do Estado não envolve mudanças apenas na estrutura política, institucional e organizacional, mas também exige mudanças nas relações sociais, de cultura e economia; (e) é preciso reestruturar suas raízes à nível local, como fizeram os povos indígenas; e (f) o fracasso de reestruturações do Estado no século passado, como o caso do estados soviéticos, causa temor. (SANTOS, 2010, p. 70-71)

No contexto atual do continente, o restabelecimento do Estado é mais avançado na Bolívia e no Equador, como relatado anteriormente, sendo que a América Latina pode ser vista como um campo avançado das lutas anti-capitalistas e anti-coloniais.

A reestruturação do Estado exige a existência de um novo constitucionalismo, diferente do constitucionalismo moderno que foi concebido por elites políticas: um constitucionalismo transformador. Nesse sentido, discorre Santos:

> Contrariamente, la voluntad constituyente de las clases populares, en las últimas décadas, se manifiesta en el continente a través de una vasta movilización social y política que configura un constitucionalismo desde abajo, protagonizado por los excluidos y sus aliados, con el objetivo de expandir el campo de lo político más allá del horizonte liberal, a través de una institucionalidad nueva (plurinacionalidad), una territorialidad nueva (autonomías asimétricas), una legalidad nueva (pluralismo jurídico), un régimen político nuevo (democracia intercultural) y nuevas subjetividades individuales y colectivas (individuos, comunidades, naciones, pueblos, nacionalidades). Estos cambios, en su conjunto, podrán garantizar la realización de políticas anticapitalistas y anticoloniales. (SANTOS, 2010, p. 72)

Os casos da Bolívia (a questão do preconceito aos indígenas e o capital) e do Equador (intervenção do presidente e presença de setores conservadores como a Igreja) ilustram, de formas diferentes, as imensas dificuldades na construção de um constitucionalismo transformador.(SANTOS, 2010)

A vontade constituinte das classes populares nas últimas décadas se manifesta através de uma vasta mobilização social e política que resulta em um constitucionalismo protagonizado pelos excluídos e seus aliados.

Como ressalta Santos (2010) busca-se uma institucionalidade nova (plurinacionalidade), uma territorialidade nova (autonomias assimétricas) e uma legalidade nova (pluralismo jurídico), um regime político novo (democracia intercultural) e novas subjetividades individuais e coletivas.

No caso da Bolívia o processo constitucional não acabou, continua. A grande luta pela frente será a implementação da Constituição, encaminhar a interpretação e aplicação da Constituição na materialidade legal das leis e das instituições políticas. (SANTOS, 2010).

Nos cenários prováveis para um futuro imediato, o grande perigo é também desconstitucionalização da Constituição, ou seja, qualquer falha na mobilização pode reverter o conteúdo de oposição das normas constitucionais ou esvaziar a sua eficácia prática. (SANTOS, 2010)

Equador e Bolívia, apesar de suas diferenças, possuem dois processos constituintes que revelam com igual clareza as dificuldades para realizar, no quadro democrático, as profundas inovações políticas e institucionais que rompem com o horizonte capitalista patriarcal, com a modernidade colonial, liberal e ocidental.

Sendo assim, no contexto latino americano, a reestruturação/refundação do Estado, passa em alguns casos, pelo reconhecimento da plurinacionalidade, o que por si

só culmina na quebra dos conceitos básicos de ‘nação’, ‘povo’ e ‘território’, justamente o que ocorre atualmente com Bolívia e Equador.

Há a necessidade do reconhecimento de um outro conceito de nação que envolve fatores como etnia, cultura, religião, entre tantos outros. Um conceito de nação que leva à ideia de auto-governo e auto-determinação, mas não necessariamente à ideia de independência. (SANTOS, 2010)

A idéia por trás da plurinacionalidade tem, portanto, muitas implicações, entre as quais estão, um novo tipo de institucionalidade estatal, uma nova organização territorial, democracia intercultural, pluralismo jurídico, multiculturalismo, novo tipo de instituições de políticas públicas (saúde, educação, bem-estar) do Estado, novas abordagens para a governança, a participação dos cidadãos, serviços e servidores públicos. (SANTOS, 2010)

Cada um deles representa um desafio para as instalações em que o Estado moderno se baseia e também para os países que pretendem implementações frente à um cenário político e jurídico ainda intimamente ligado às concepções de Estado tradicionais.

No entanto, deve-se ter em mente que os avanços em termos de modelo de Estado a que se propõem países como Bolívia e Equador, necessitam estar arraigados de Democracia.

Afinal o Estado Plurinacional não deixa de ser também um Estado essencialmente democrático. Busca justamente dar maior eficácia e efetividade às garantias democráticas, tema este, a ser melhor abordado no capítulo seguinte, com destaque para as pesquisas sobre a Democracia na América Latina.

4 BREVES REFLEXÕES SOBRE ORIGEM E ATUALIDADE DA DEMOCRACIA

A democracia pode ser inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas, e essas condições existiram em épocas e lugares diferentes. Formas rudimentares de democracia desenvolveram-se a partir da lógica da igualdade. (DAHL, 2009)

Inicialmente foi pensada como um sistema político, mas ela também pode ser pensada como um sistema político-social e/ou político econômico, pois atualmente possui mais funções do que há anos atrás. (SARTORI, 1987).

Regimes políticos distintos entre si se autonomeiam democráticos, mas o pressuposto básico a um regime desta natureza é assegurar a igualdade política de seus membros por meio de participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão. (DAHL, 2009)

Segundo Dahl (2009) nenhum Estado jamais possuiu um governo que estivesse plenamente de acordo com os critérios de um processo democrático e é provável que isso jamais aconteça.

No entanto, a proposta de um Estado Plurinacional demonstra além de uma nova reconstrução democrática, a afirmação de questões que precisam caminhar juntas com a democracia e com as formas de organização e estruturação do Estado: o reconhecimento da necessidade do respeito ao outro, em sua pluralidade/multiculturalidade.

A seguir, relata-se dados empíricos quanto às pesquisas feitas acerca da democracia na América Latina nos últimos anos.

4.1 Democracia na América Latina: O Relatório do PNUD[2]

O Relatório foi intitulado 'Relatório sobre A democracia na América Latina: Rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos' e foi elaborado pelo Projeto sobre o Desenvolvimento da Democracia na América Latina (PRODDAL).

O estudo do PNUD abarcou dezoito países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela).

O marco conceitual foi amplamente consultado e orientou a busca de informação empírica que inclui: uma pesquisa de opinião de alcance regional, a elaboração de indicadores sobre o estado da democracia e entrevistas com líderes e intelectuais da América Latina.

[2] "O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento executa diversos projetos em diferentes áreas. Neles, o PNUD oferece aos parceiros apoio técnico, operacional e gerencial, por meio de acesso a metodologias, conhecimentos, consultoria especializada e ampla rede de cooperação técnica internacional. Com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento humano, o combate à pobreza e o crescimento do país nas áreas prioritárias, o PNUD Brasil tem a constante missão de buscar alinhar seus serviços às necessidades de um país dinâmico, multifacetado e diversificado. Os projetos são realizados em parceria com o Governo Brasileiro, instituições financeiras internacionais, setor privado e sociedade civil." (PNUD, 2014) Disponível em: <http://www.pnud.org.br/> Acesso em: dez 2014.

Teve como objetivos a estratégia do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no sentido de fortalecer a governabilidade democrática e o desenvolvimento humano, avaliar a democracia na América Latina, não só como regime eleitoral, mas também como uma democracia de cidadãos. (PNUD, 2004)

Por meio deste relatório propõe-se uma agenda de reformas para fortalecer o desenvolvimento da democracia na região. "A democracia não se reduz só ao ato eleitoral, mas requer eficiência, transparência e eqüidade nas instituições públicas e também uma cultura que aceite a legitimidade da oposição política, reconheça os direitos de todos e advogue por eles (PNUD, 2004, p. 25)".

Atualmente, existem 140 países sob regimes democráticos mas apenas 82 países com democracia plena. (PNUD, 2004)

Para o PNUD (2004), a governabilidade democrática é um elemento central do desenvolvimento humano, porque por meio da política, e não só da economia, é possível gerar condições mais eqüitativas e aumentar as opções das pessoas.

O relatório pretende responder à algumas perguntas. Indaga-se acerca do estado da democracia na América Latina, as percepções e quão forte é o apoio de líderes e cidadãos à democracia e os principais temas de um debate visando a um maior avanço na democracia de cidadãos.

A América Latina apresenta atualmente um extraordinário paradoxo. Por um lado, a região pode mostrar, com grande orgulho, mais de duas décadas de governos democráticos. Por outro, enfrenta uma crescente crise social. . (PNUD, 2004)

Persistem profundas desigualdades, existem níveis de pobreza elevados, o crescimento econômico tem sido insuficiente e a insatisfação (expressa, em muitos lugares, por um amplo descontentamento popular) das cidadãs e dos cidadãos com essas democracias tem aumentado. Essa circunstância tem gerado, em alguns casos, consequências desestabilizadoras. . (PNUD, 2004)

O Relatório representa um significativo esforço para compreender e superar esse paradoxo.

Ele oferece uma análise abrangente do estado da democracia na América Latina, mediante a combinação de indicadores quantitativos, entrevistas, pesquisas e diálogo com grande número de líderes e formadores de opinião por toda a região.

O Relatório procura, ainda, ir além do simples diagnóstico dos problemas existentes e propõe novos enfoques para os desafios que estão, atualmente, pondo em risco os avanços registrados nos últimos 25 anos.

Trata-se do resultado do trabalho de um grupo de especialistas independentes, e por assim ser, o relatório não é, consequentemente, um documento oficial sobre as políticas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ou das Nações Unidas.

O relatório assinala que a proporção de latino-americanas e latino-americanos que estariam dispostos a sacrificar um governo democrático em favor do progresso socioeconômico real é superior a 50%, o que representa que a democracia se consolidou na América Latina, mas não tem raízes profundas. . (PNUD, 2004)

A Democracia é pela primeira vez na história da América Latina, a forma de governo predominante. Os governantes são culpados quando as coisas andam mal em matéria de emprego, renda e serviços básicos, que são insuficientes para satisfazer as crescentes expectativas da cidadania. (PNUD, 2004)

Diversos fatores indispensáveis para a governabilidade democrática, tais como liberdade de imprensa, proteção sólida aos direitos humanos e poder judiciário independente e vigoroso ainda precisam ser substancialmente fortalecidos.

Muitos grupos, tradicionalmente excluídos, não têm acesso ao poder por meio dos canais formais e manifestam suas frustrações por vias alternativas, expressões violentas.

Apesar das crises, a sociedade não optou pelo retrocesso ao autoritarismo e há amplo apoio às instituições democráticas. Começa a ocorrer a distinção entre a democracia como sistema de governo e o desempenho dos governantes em particular. . (PNUD, 2004)

Muitos desses cidadãos nada mais são do que ‘democratas insatisfeitos’, fenômeno que é bastante conhecido em muitas democracias estabelecidas. A oposição não parte para soluções militares, mas sim para líderes populistas. (PNUD, 2004)

Por meio do relatório e dos dados que ele trás, fica claro que consolidar a democracia é um processo. E neste processo de consolidação será preciso assegurar que o poder, em todos os níveis de governo, seja estruturado e distribuído de tal forma que dê voz e participação real aos excluídos.

Deve-se proporcionar mecanismos pelos quais os poderosos, sejam eles líderes políticos, empresários ou outros atores, fiquem obrigados a prestar contas de suas ações.

As instituições democráticas, das legislaturas às autoridades locais, devem ser transparentes, prestar contas dos seus atos e desenvolver as aptidões e capacidades necessárias para desempenhar suas funções fundamentais. (PNUD, 2004)

Portanto, muitos são os desafios a serem enfrentados segundo o PNUD (2004): instituições públicas com desempenho efetivo; construção de instituições legislativas e jurídicas capazes de proteger os direitos humanos e de gerar espaço para um debate político vigoroso e pacífico; força policial capaz de garantir ruas e fronteiras seguras; poder descentralizado; escolas com professores capacitados e hospitais com equipamentos e medicamentos apropriados; sociedade civil na vanguarda da luta contra a corrupção e má-administração; imprensa livre; enfrentamento das questões críticas que afetam a governabilidade democrática.

Sendo assim, desenvolvimento e democracia devem caminhar juntos.

Segundo Elena Martínez, Administradora Auxiliar e Diretora Regional do PNUD para a América Latina e o Caribe:

> Nesse contexto, o Conselho Executivo do PNUD aprovou o II Marco de Cooperação Regional para o período 2001-2005, no qual está incluída "a preparação de um Relatório sobre o estado da democracia na América Latina [que] será resultado de atividades conjuntas de acadêmicos e agentes políticos e sociais da região". O texto que tenho hoje a honra de apresentar é o primeiro resultado desse processo, em que participaram mais de 100 analistas, 32 presidentes ou ex-presidentes, mais de 200 líderes políticos ou sociais e quase 19 mil cidadãos entrevistados em 18 países. (PNUD, 2004, p. 17-19)

E ainda prossegue:

> Em seu sentido mais elementar, democracia nada mais é do que "o governo do povo". O Relatório procura levar a sério essa velha idéia, para pô-la em diálogo com o presente e o futuro de nossa América: governo do povo significa que as decisões que nos afetam a todos sejam tomadas por todos. Se desenvolvimento humano, como mais de uma vez disseram os Relatórios do PNUD, é "o aumento das opções para que as pessoas possam melhorar sua vida", eu diria que democracia é desenvolvimento humano na esfera pública, é aumentar as opções de caráter coletivo que incidem na qualidade de nossas vidas. E assim, a afirmação de Amartya Sen - "desenvolvimento humano é o processo de expansão das liberdades reais de que goza um povo" - vem a ser, de fato, uma definição de democracia. (PNUD, 2004, p. 17-19)

No mesmo sentido, discorre Dante Caputo, Coordenador do Relatório:

> Não há problemas com a democracia, mas há problemas na democracia. Para resolvê-los, é indispensável fazer uso do mais precioso instrumento que ela nos oferece: a liberdade. Liberdade para discutir o que perturba, o que alguns prefeririam que ficasse oculto. Liberdade para dizer que o rei está nu e procurar compreender por quê. Liberdade para saber por que um sistema que é quase sinônimo de igualdade convive com a mais alta desigualdade do planeta; para saber se o que discutimos é o que precisamos discutir ou o que outros nos impuseram, para saber quais são nossas urgências e prioridades. (PNUD, 2004, p. 21-23)

A democracia e a ideia de democracia na América Latina valoriza os principais avanços da democracia como regime político e identifica a desigualdade e a pobreza como suas principais deficiências.

Aponta a urgência de uma política geradora de poder democrático, cujo objetivo seja a cidadania integral [3].

Sobre a democracia, argumenta-se que pressupõe uma ideia do ser humano e da construção da cidadania. É uma forma de organização do poder que implica a existência e bom funcionamento do Estado, implica uma cidadania integral, isto é, o pleno reconhecimento da cidadania política, da cidadania civil e da cidadania social. É uma experiência histórica particular na região, que deve ser entendida e avaliada em sua especificidade e tem no regime eleitoral um elemento fundamental, mas não se reduz às eleições. (PNUD, 2004)

O relatório fez ainda o balanço da cidadania integral e para medir os avanços em *cidadania política*, foi utilizado o Índice de Democracia Eleitoral (IDE), por meio do qual conclui-se que existem democracias eleitorais, já que em todos os países se reconhece o direito universal ao voto. (PNUD, 2004)

Apesar de alguns problemas, em geral, as eleições nacionais foram limpas entre 1990 e 2002. Nesse mesmo período, ocorreram importantes restrições à liberdade eleitoral em 10 de 70 eleições nacionais, mas a tendência geral foi positiva. (PNUD, 2004)

Houve um avanço na questão das eleições serem um meio de acesso a cargos públicos: a passagem do mando eleitoral se converteu em uma prática comum, apesar de, em alguns casos, ter ocorrido em meio a complexas crises constitucionais.

Alguns problemas foram apontados. Ocorreu participação eleitoral irregular com níveis muito baixos em alguns países e barreiras para entrada de novos atores na disputa eleitoral. . (PNUD, 2004)

Além disso, a participação de povos-originários e afrodescendentes no parlamento é altamente reduzida. Há severa crise dos partidos políticos que se traduz em desconfiança e há interferência direta do Poder Executivo nas Cortes Supremas de vários países. (PNUD, 2004)

[3] Segundo o PNUD, a cidadania integral tem a seguinte definição: o cidadão de hoje deve ter acesso a seus direitos cívicos, sociais, econômicos e culturais em perfeita harmonia, e que todos eles formam um conjunto indivisível e articulado.

No entanto, algumas conquistas foram alcançadas como maior espaço para as mulheres no parlamento, menor influência das Forças Armadas e o avanço na garantia dos direitos das mulheres, das crianças e trabalhistas (exceto indígenas).

Ainda há desrespeito aos direitos das mulheres, de não discriminação, dos trabalhadores (mas, aumento na equidade de gênero), das crianças, das populações carcerárias, à informação, à liberdade de imprensa.

As tendências detectadas no que se refere à cidadania social são realmente preocupantes e representam o principal desafio das democracias latino-americanas, porque, além disso, os grupos mais excluídos do exercício pleno da cidadania social são os mesmos que sofrem carências nas outras dimensões da cidadania. (PNUD, 2004) Afinal, a pobreza e a desigualdade acima da média mundial não permitem inclusão social.

Outros avanços apontados são a diminuição da mortalidade infantil e da desnutrição infantil, o aumento da expectativa de vida, a diminuição da taxa de analfabetismo, aumento do nível de escolaridade, embora a educação seja de baixa qualidade. (PNUD, 2004)

Observou-se aumento do nível de desemprego na década de 90, sendo que o emprego é um grande fator de inclusão social.

Segundo as percepções e apoio de líderes e cidadãos a política tende a perder conteúdo, afirma-se que a política está em crise, em virtude da diminuição da soberania interior do Estado, que pode ser atribuída a desequilíbrio na relação entre política e mercado, à presença de uma ordem institucional que limita a capacidade dos Estados para agir com razoável autonomia e ao aumento da complexidade das sociedades, que os sistemas de representação não podem processar.

Por sua vez, a pesquisa de opinião pública realizada para o Relatório (2004) apresenta uma tensão entre a opção pelo desenvolvimento econômico e a democracia. Os dados obtidos indicam que a preferência dos cidadãos pela democracia é relativamente baixa.

Grande parte das latino-americanas e dos latino-americanos dá mais valor ao desenvolvimento do que à democracia e, inclusive, retiraria seu apoio a um governo democrático se ele fosse incapaz de resolver os seus problemas econômicos. (PNUD, 2004)

Os não-democratas pertencem, geralmente, a grupos com menor educação, cuja socialização ocorreu, fundamentalmente, em períodos autoritários, que têm baixas

expectativas de mobilidade social e uma grande desconfiança das instituições democráticas e dos políticos. (PNUD, 2004)

Embora os democratas estejam distribuídos em diversos grupos sociais, nos países com menores níveis de desigualdade os cidadãos tendem a apoiar mais a democracia. Contudo, essas pessoas não se manifestam por meio de organizações políticas.

É necessário fortalecer a democracia por meio da revalorização do conteúdo e da relevância da política, procurando soluções dentro das instituições democráticas.

Além disso são necessárias a aplicação de medidas que promovam uma institucionalidade legítima, fortaleçam uma sociedade civil ativa, e, principalmente, promovam um amplo debate sobre o Estado, a economia e a globalização. (PNUD, 2004)

É preciso promover a expansão da cidadania e a promoção da reforma das instituições, com necessária e forte participação da sociedade civil.

É necessário promover reformas eleitorais que garantam um melhor equilíbrio entre governabilidade e representação, com fortalecimento dos partidos políticos, vez que, os partidos políticos deveriam compreender melhor as mudanças nas sociedades contemporâneas, propor novos projetos de sociedade e promover debates públicos.

Outras alternativas também devem ser pensadas como formas alternativas de representação que, sem substituir as tradicionais, possam complementá-las e fortalecê-las, como é o caso dos Conselhos Populares.

As sociedades complexas e atuais necessitam de uma estabilidade que garanta a universalidade dos direitos.

Dessa forma o PNUD (2004) demonstra que a América Latina pede um Estado que esteja em função da cidadania, uma economia congruente com a democracia, uma economia que promova a diversidade para fortalecer as opções cidadãs.

Nesse sentido, o tipo de economia deve estar no centro do debate público e não deve ser relegado a uma mera questão técnica. Avanços na democracia e no estabelecimento de normas macroeconômicas claras e legítimas devem ser considerados como complementares, assim como a ampliação do debate sobre o processo de globalização.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nunca na história, tantos países desfrutaram de instituições democráticas. A democracia pode ser considerada um jogo entre agentes com interesses próprios em um ambiente de incertezas. (PRZEWORSKI, 1994)

Dentro desse ambiente de incertezas, há um fator determinante: um sistema de mercado que guia-se por um critério de justiça que diz que partes iguais são para iguais e partes desiguais para desiguais. (SARTORI, 1987). Critério este já não mais aceitável nos tempos atuais, diante da complexidade das sociedades.

O mercado determina de forma implacável, com seus próprios mecanismos 'quem é igual' e 'quem não é igual' quer as partes gostem ou não. O mercado é a favor da justiça proporcional, enquanto o projeto igualitário é a favor da justiça redistributiva. É claro que o mercado é uma entidade cruel, pois guia-se pela lei de êxitos dos mais aptos. É insensível ao indivíduo mas é uma máquina implacável à serviço da sociedade. Indaga-se se o mesmo mercado que serve ao indivíduo o leva em conta dentro do processo democrático (SARTORI, 1987).

O Estado Plurinacional busca de certa forma tentar conciliar resquícios dessa hegemonia liberal (representada aqui pela força do mercado) com os fatores de inclusão social.

A experiência histórica tem demonstrado que a democracia é compatível com a pobreza e a desigualdade social, ou seja, pode se transformar em um governo de muitos pobres ou muitos ricos. (PRZEWORSKY, 1994).

No entanto, ficou evidente nesta pesquisa, que com a possibilidade de estabelecimento de uma nova modalidade de Estado, qual seja, o Estado Plurinacional, em países da América Latina, como Bolívia e Equador é possível visualizar uma democracia cada vez mais igualitária, onde os anteriormente excluídos são chamados à assumirem seu papel de cidadãos e cidadãs com igual respeito, direito e em condições paritárias de dignidade.

Em meados do século passado, o proletariado formaria seu partido, conquistaria o poder político, destruiria o capitalismo e construiria o socialismo, que deveria ser o regime da liberdade e da justiça social (PRZEWORSKI, 1989). No entanto, com o passar dos anos viu-se que o socialismo não era a melhor opção e então novos modelos de Estado surgiram após o Estado Social ou Estado de bem-estar-social.

Dessa forma, a história nos revela que com o desenvolvimento das sociedades, as mudanças na mentalidade dos indivíduos, e as mudanças dos contextos sociais exige-se a modificação, reformulação e reestruturação dos conceitos jurídicos e políticos e das

formas de Estado e governo. Até a própria democracia está sempre em um processo de reconstrução de seus conceitos e readaptação às novas realidades.

O pluralismo e o multiculturalismo das sociedades contemporâneas estão nos alertando sobre a necessidade de grandes modificações em termos de Teoria do Estado, modificações essas que já estão por serem operadas em concreto em países como a Bolívia e o Equador e que espera-se que também atinjam ao Brasil em proporções maiores, para que nossos povos originários tenham o reconhecimento e a garantia de direitos e igualdades que lhe são devidos. Aliás, para que se possa pagar uma dívida que sua própria nação tem para com os mesmos: um dívida de dignidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política.** São Paulo: Campus, 2000.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia.** Brasília: Editora UNB, 2009.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 30ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O Estado Plurinacional e o Direito Internacional Moderno.** Curitiba: Juruá, 2012.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição.** Coimbra, 2002.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revistada.** Vol. I e II. São Paulo: Atica, 1987.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Refundación Del Estado em América Latina: Perspectivas desde uma epistemologia Del Sur.** Lima: IILS, 2010.

PNUD, Relatório. Disponível em: <www.pnud.org.br/pdf/Texto-Proddal.pdf>. Acesso em: dez 2014.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado.** Rio de Janeiro: Relume-Dumurá, 1994.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social – Democracia.** São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

VAL, Eduardo Manoel e Bello, Enzo (org.). **O Pensamento Pós e Descolonial no Novo Constitucionalismo Latino-Americano.** Caxias do Sul: Educs, 2014.